

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

Investigación



El Impuesto Predial como Herramienta para Fortalecer los Ingresos Propios de los
Municipios de Sabana Centro

Martha Inés González Sarmiento

Cajicá, 12/07/2018

**EL IMPUESTO PREDIAL COMO HERRAMIENTA PARA
FORTALECER LOS INGRESOS PROPIOS DE LOS
MUNICIPIOS DE SABANA CENTRO**

Desde la descentralización administrativa, en 1986 y con la elección popular de alcaldes, surgen dos elementos esenciales en la administración de los municipios, ya que cada candidato debe proyectar su municipio en un plan de gobierno, que debe incluir la planeación de su desarrollo y por supuesto las estrategias que permitan fortalecer las finanzas municipales con el fin de lograr mayor independencia financiera y procurar una mejor inversión social. En este sentido, se pretenden fortalecer los recursos propios de los municipios, los cuales están representados en sus ingresos corrientes que están compuestos por ingresos tributarios (Directos e Indirectos) y por Ingresos no Tributarios.

En la Constitución Política de 1991, artículo 338, establece que únicamente en tiempos de paz los Concejos Municipales tienen la facultad y el poder para imponer tributos de acuerdo a la ley. Según la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1552 de 2012, el alcalde tiene la iniciativa para presentar los proyectos de Acuerdo que estime necesarios para el correcto funcionamiento de su Municipio, los Concejos Municipales igualmente, tienen la facultad de adoptar o no tributos en su jurisdicción.

El Impuesto predial es una de las principales fuentes de financiación de las entidades territoriales, representa aproximadamente el a 32% de los recursos propios (paina 25, Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2015 Informe del Departamento Nacional de Planeación) y su recaudo y control le corresponde a los municipios, para ello existe toda la reglamentación desde la Ley 14 de 1983, la Ley 44 de 1990... hasta la ley 1450

de 2011, lo mismo que en los Planes de Desarrollo Nacionales, en la Constitución Política de 1991 y en la última Reforma Tributaria (Ley 1819 de 2016) se dan algunas pautas para su causación y cobro.

El impuesto predial es un gravamen directo, que se causa el primero de enero de cada año, es de período anual, comprendido entre el 1 de Enero y el 31 de Diciembre, grava la propiedad o posesión de bienes inmuebles y se liquida con el avalúo catastral (valor asignado a cada predio por la autoridad catastral), para los Municipios de Sabana Centro es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, o el autoevaluó en caso de existir, y la tarifa fijada por el Concejo Municipal, ésta oscila entre el 1 por mil y 16 por mil y se establece en cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta: estratos socioeconómicos, usos del suelo o antigüedad de la formación o actualización del catastro. Se debe tener en cuenta que las tarifas aplicables a terrenos urbanizables no urbanizados (Ley 9 /89), y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al 16 por mil, y menor a al 33 por mil y la Sobretasa Ambiental podrá aplicarse como un porcentaje sobre el total del recaudo del impuesto predial entre el 15% y el 25.9% o podrá liquidarse como una Sobretasa sobre el avalúo de los predios entre el 1.5 x mil y el 2.5 x mil

Cada Administración territorial direcciona en su Estatuto de Rentas, el desarrollo que quiere darle a su Municipio y la Secretaria de Hacienda Municipal o quien haga sus veces, es quien debe adelantar la administración, gestión, recaudación, fiscalización, determinación, devolución, revisión y cobro de los Tributos Municipales. También se fijan los descuentos y las excepciones que se le quieran dar o que se encuentren en la ley.

Los Municipios que se encuentran ubicados en Sabana Centro tienen ventajas geográficas y tributarias, que han permitido fortalecer sus finanzas y posicionar a sus municipios en el ranking nacional mediante revisión de los Planes Básicos de Ordenamiento

Territorial que terminan direccionando el desarrollo de construcciones y licenciamiento, asentamiento de industrias, valorización o plusvalía como instrumentos de financiación del suelo, con el único objetivo de lograr promover un desarrollo sostenible en la región. Pero estas decisiones también tienen consecuencias, cuando no se integran las afectaciones que conllevan

El recaudo por Impuesto predial, ha venido presentando un incremento en los últimos seis años, como se observa en el cuadro anexo No.2, por la orientación que le ha dado el mandatario de turno en cada municipio de los que conforman la región de Sabana Centro, algunos han realizado reformas tributarias a sus Estatutos como: Tenjo en el año 2012, Tocancipá en 2013, Cogua, Gachancipá y Nemocón en 2016; otros han optado por actualizaciones catastrales (Tocancipá y Cajicá en 2014 y Tabio en 2012), las cuales se deben hacer cada cinco (5) años, también se ha optado por realizar convenios con el IGAC, con el fin de obtener una base catastral más actualizada, en este sentido cualquier modificación que implique incremento en el cálculo del impuesto predial, se realiza de manera inmediata y permanente, situaciones que deben ir de la mano con las resultantes de las modificaciones en el PBOT (cambios en el uso de suelo o en el número de pisos autorizados para construir en cada zona o sector): En Municipios como como Cajicá, Chía o Zipaquirá va de la mano con el incremento en la expedición de licencias de construcción conllevando a un déficit en la prestación de servicios públicos especialmente el de acueducto, alcantarillado y aseo, problemas de movilidad y de crecimiento exagerado de la población. Se debe tener en cuenta que estos Municipios no tienen un acueducto propio o regional, al contrario se compra el agua en bloque a Bogotá y la infraestructura actual de alcantarillado y aseo tampoco alcanza.

El actual Alcalde de Cajicá, Orlando Díaz Canasto, es un claro ejemplo de ésta situación, cuando en Marzo de 2016 suspendió por 9 meses, licencias de 30 proyectos de

vivienda por no garantizar servicios públicos (El Tiempo, 26 de septiembre de 2017), igualmente la construcción de estas unidades de vivienda duplicarían la población del Municipio en un corto tiempo y las licencias que estaban aprobadas o en trámite, según el Alcalde Díaz tenían una viabilidad condicionada de servicios públicos. Camacol, el Ministerio de Vivienda y los Constructores presentaron demanda contra el Alcalde de Cajicá, pero en Primera Instancia, se concluyó que el Alcalde podía suspender las licencias de manera preventiva, ya que demostró la incapacidad del municipio para garantizar el suministro de agua en un futuro.

En un artículo de la Revista Dinero del 25 de Febrero de 2014, el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Juan Antonio Nieto, menciona que siendo ésta la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, elaborar el catastro nacional, realizar el inventario de las características de los suelos, adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial, capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales, tiene grandes retos para actualizar la información que se tiene en este momento, 15 millones de predios, de los cuales 10 millones, administra el instituto y los 5 millones restantes le corresponde a los catastros descentralizados (Bogotá, Cali, Medellín y el departamento de Antioquia), de los 10 millones que le corresponden al IGAC, el 70% son urbanos y el 30% perteneces a las zonas rurales del territorio nacional donde la actualización avanza a paso lento.

Igualmente reconoce que es muy importante mantener a Colombia actualizada catastralmente y que esos datos se utilicen para lograr una mejor gestión del territorio. Además sostiene que esta información cobra real importancia, debido

a que es fundamental para el fortalecimiento de las finanzas municipales, la estratificación socio-económica, el ordenamiento territorial, el saneamiento y formalización de la propiedad rural.

Al revisar la información que suministra el IGAC; como autoridad catastral, que es la materia prima para que cada entidad territorial calcule su impuesto predial, nos encontramos con grandes debilidades, como por ejemplo; a) En la información suministrada en la base de datos, los avalúos presentan un rezago muy importante tanto en los propietarios, como en el área total o en el área construida, que no es real. b) En la Infraestructura y personal suficiente, presentando problemas en el tiempo de respuesta a los procesos o solicitudes de la comunidad. Es por ello que los Municipios han optado por realizar un Convenio directamente con el IGAC, que les permita, en actualizar la información catastral en menor tiempo, con el fin de mantener bases catastrales que permitan liquidar el impuesto predial de manera más real.

Según el Director General del IGAC, Juan Antonio Nieto Escalante, con la transformación del catastro en Colombia se pretendía poner en marcha del catastro multipropósito y el nuevo estatuto catastral, como pilares que permitirían darle un vuelco total a la desactualización catastral del territorio rural, la cual afecta a más del 58% del país” (Primera jornada internacional en derecho de tierras, Universidad Externado de Colombia, Director General del IGAC, Juan Antonio Nieto Escalante, Bogotá, D.C. Mayo 19 de 2016), sin embargo esta desactualización o rezago se encuentra también en el área urbana.

Otra gran debilidad, para poder mantener bases de datos reales, es realizar la actualización catastral de manera permanente, la cual se debe realizar cada cinco (5) años, sin embargo por costo político o por falta de financiación, muchos mandatarios no la realizan, también se ha detectado que aunque este estudio lo realiza la entidad competente para ello (IGAC), se encuentran falencias cuando se implementa el

estudio, como la creación de dos códigos catastrales para un mismo predio, uno para el terreno y otro para la construcción; en casos como el anterior, pueden aparecer también dos propietarios diferentes o puede detectarse reducción en el avalúo catastral sin justificación alguna. Es por ello que las entidades territoriales han optado por realizar convenio con la autoridad catastral, para tener más control sobre la información, lo mismo que mantener actualizada permanentemente la base catastral aun con el auge de la construcción en varios municipios.

Se observa en seis años de referencia para este análisis, como en algunos municipios, se ha triplicado el recaudo por este concepto bien sea, por incremento de la construcción, por reformas tributarias, por actualizaciones catastrales o por Convenio suscrito con el IGAC, que en cierta manera reemplaza la actualización catastral, la cual se realiza en la generalidad del Municipio y el Convenio se centra en la actualización o incorporación de las últimas construcciones o modificaciones.

En Municipios como Chía, Cajicá y Zipaquirá, donde ha predominado el efecto del incremento de la construcción, se observa que el mayor porcentaje de predios se encuentra en la zona urbana, representando el 63, 61 y 74 por ciento respectivamente, mientras que el área rural tiene un porcentaje más bajo. En Municipios como Nemocón, Cogua y Sopó, donde no se ha presentado éste fenómeno de manera generosa, se mantiene la mayor participación en el área rural (63%, 74% y 54%, respectivamente).

En conclusión, los Municipios que conforman Sabana Centro han fortalecido sus finanzas por diversas circunstancias, logrando independencia financiera con el nivel central, permitiéndoles ocupar los primeros puestos en el ranking nacional y departamental.

Teniendo en cuenta que el Impuesto Predial es una herramienta para el fortalecimiento de las finanzas municipales, y que una de las variables para que la administración municipal realice su causación, es la base catastral que suministra la entidad catastral correspondiente, se requiere fortalecer ésta institución, con el fin de reducir el rezago que existe en el valor de los avalúos, igualmente en la debilidad de la información catastral suministrada.

Los Municipios que conforman Sabana Centro, deben tomar una posición más radical frente al IGAC, con el fin de conformar una autoridad catastral en la región, que permita mayor fluidez y dinamismo en la información, tomando como ejemplo el catastro de Bogotá donde podemos concluir que un período de 5 años ha podido registrar la dinámica urbana y de planeación pasando a tener predios integrados y una base catastral confiable.

Ante la deficiencia en la autoridad catastral regional, los alcaldes municipales deben procurar realizar de manera permanente la actualización catastral o un Convenio con el IGAC, con el fin de mantener actualizada la base catastral o al menos un poco más cercana a la realidad de cada Municipio, en la dinámica de su crecimiento en licenciamiento y construcción.

Promover reformas en sus Estatutos Tributarios, con un estudio económico y social integrado tanto del Municipio como de la Región, donde se tenga en cuenta el desarrollo que se quiere dar, con base en los planes de ordenamiento territorial (PBOT) revisados o actualizados. El logro en este mayor recaudo que estar directamente vinculado con una mayor participación en el PIB departamental, porque se prioriza la inversión social en beneficio de la misma región.



Imagen 1: Municipios que conforman Sabana Centro

Nota: tomada de Sabana Centro, Caracterización Económica y Empresarial, Cámara de Comercio de Bogotá (2016)

Los Municipios que conforman Sabana Centro son: Tenjo, Tabio, Cota, Chía, Cajicá, Sopó, Zipaquirá, Cogua, Tocancipá, Gachancipá y Nemocón. Y colinda por el norte con la provincia de Ubaté, por el oriente con Almeidas y Guavio, por el occidente con Sabana Occidente y por el sur con Bogotá D.C.

Tabla1*Sabana Centro, Categoría y participación en el PIB Departamental*

Municipio	Categoría	Participación en el PIB Departamental 2014(%)	Grupo
Cogua	5	1,24	1
Tabio	5	0,48	
Gachancipa	6	0,53	
Nemocón	6	0,33	
Chía	1	4,54	2
Tocancipá	2	6,06	
Zipaquirá	2	3,37	
Cajicá	2	2,99	
Sopó	3	1,99	
Cota	3	6,03	
Tenjo	3	2,38	

Nota: Tomado de cálculos del Observatorio Sabana Centro Cómo Vamos con base en información del Departamento Administrativo Nacional y la Contaduría General de la Nación

Se puede observar como los Municipios que tienen mayor participación en el Producto Interno Bruto (PIB) departamental son los que se encuentran catalogados en el segundo grupo, es decir los que se encuentran en categorías 1, 2 y 3. Los municipios de categoría 5 y 6, es decir los que se encuentran en el grupo 1, tienen un porcentaje menor de participación en el PIB departamental.

Tabla 2*Comparativo de los recaudos por concepto de impuesto predial en los Municipios de Sabana Centro, vigencias 2012-2017*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAJICA	4,740,268,985	7,569,583,748	12,160,154,043	12,681,084,967	17,332,428,853	18,267,217,418
CHIA	11,666,958,508	13,380,096,572	18,469,818,713	29,512,446,676	38,039,875,743	51,377,643,581
COGUA	1,850,257,291	2,086,437,613	2,427,002,437	2,485,991,524	2,480,254,812	2,839,796,961
COTA	9,162,556,295	8,216,580,406	10,255,855,487	11,900,410,367	13,104,416,404	15,855,057,973
GACHANCIPA	848,425,163	893,537,010	1,121,943,128	1,085,892,919	1,098,047,399	1,402,043,696
NEMOCON	846,554,936	907,182,854	927,111,096	948,543,136	952,592,273	1,301,066,742
TABIO	2,411,457,189	3,013,113,025	4,008,092,718	4,586,254,049	4,676,393,834	4,854,603,342
TENJO	5,706,880,105	9,378,381,798	11,172,363,684	12,461,514,983	14,477,652,524	13,008,074,473
TOCANCIPA	3,700,289,496	4,495,840,381	7,985,808,572	10,377,157,776	14,389,749,191	21,851,699,491
SOPO	4,309,282,416	5,408,279,338	5,279,304,332	5,923,099,273	5,741,279,073	6,721,057,629
ZIPAQUIRA	12,294,296,252	12,187,539,326	16,134,789,839	17,773,036,559	18,800,952,236	18,801,208,716
TOTAL	57,537,226,636	67,536,572,071	89,942,244,049	109,735,432,229	131,093,642,342	156,279,470,022

Nota: Informe rendido por cada entidad territorial al CHIP: Formulario de Ejecución Activa CGR Presupuestal

Tabla 3*Sabana Centro, numero de predios rurales y urbanos 2018*

MUNICIPIO	NUMERO DE PREDIOS	NUMERO DE PREDIOS	TOTAL DE PREDIOS
CHIA	16.212	27.345	43.557
CAJICA	10.554	16.263	26.817
ZIPAQUIRA	11.631	33.256	44.887
NEMOCON	2.849	1.689	4.538
COGUA	4.913	4.158	8.545
SOPO	6.334	2.211	9.071

Nota: Secretaria de Hacienda de cada Municipio**Tabla 4***Sabana Centro, participación de predios rurales y urbanos 2018*

MUNICIPIO	PORCENTAJE	PORCENTAJE	TOTAL DE PREDIOS
CHIA	37%	63%	100%
CAJICA	39%	61%	100%
ZIPAQUIRA	26%	74%	100%
NEMOCON	63%	37%	100%
COGUA	57%	49%	106%
SOPO	70%	24%	94%

Nota: Calculo propio

Referencias

http://viva.org.co/pdfs/red_pp/Planeacion_local_y_PP_en_Colombia_Memorias.pdf

<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra274.pdf>

<file:///C:/Users/martha/Downloads/2017%20Impuesto%20Predial%20como%20fuente%20de%20Financiacion%20para%20el%20D.C.pdf>

http://www.sdp.gov.co/imagenes_portal/documentacion/OficPrensa/Mauricio_Molina_Foro_Logros_Integracion.pdf

<https://www.unisabana.edu.co/empresaysociedad/sabana-centro-como-vamos/informes/informe-2014-2015/finanzas-publicas-municipales/>

<https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/informedegestionatercertrimestre2017.pdf>

<http://www.chicanoticias.com/tarifas-del-predial-no-son-definidas-por-el-igac-nieto-escalante/>

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202015%20V.2016.11.09.pdf>

Guía para la Gestión Tributaria Municipal, pautas para mejorar el diseño normativo y los procesos tributarios municipales, José Ospina, Andrea Monsalve, Andrés Mauricio López.